

N° 415038

M. B...

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 20 décembre 2017

Lecture du 28 décembre 2017

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

L'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet à l'autorité administrative d'assigner à résidence un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement lorsqu'il est dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays. Jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation, l'étranger est ainsi autorisé à se maintenir provisoirement sur le territoire français, tout en étant assigné à résidence. Il s'agit là d'une assignation à résidence de longue durée, puisqu'elle est prononcée pour une durée maximale de six mois, qui n'est plus renouvelable qu'une fois¹ depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 mars 2016² relative au droit des étrangers en France.

Par exception, le législateur a toutefois prévu que cette durée de six mois ne s'applique pas aux assignations prononcées à l'égard des étrangers devant être reconduits à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire prononcée par le juge pénal³, ni à celles prononcées, sur le fondement des articles L. 523-3 à 5 du CESEDA, à l'égard des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion.

Dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 7 mars 2016, cette exception était énoncée à la dernière phrase du huitième alinéa de l'article L. 561-1 en ces termes : « Par exception, cette durée ne s'applique ni aux cas mentionnés au 5° du présent article [il s'agit des interdictions judiciaires du territoire] ni à ceux mentionnés aux articles L. 523-3 à L. 523-5 du présent code [ce sont les cas d'expulsions] ». Cette rédaction résultait de l'article 47 de la loi du 16 juin 2011⁴ relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

L'article 39 de la loi du 7 mars 2016 a réécrit intégralement le huitième alinéa de l'article L. 561-1 (notamment, nous vous le disions, pour limiter la possibilité de renouveler les assignations à résidence). Il n'en a pas moins repris l'exception posée par la dernière phrase dans les mêmes termes, en remplaçant seulement, par souci de clarté, les mots « Par exception, cette durée » par les mots « La durée de six mois ».

¹ Sauf pour les étrangers faisant l'objet d'une interdiction de retour ou d'une interdiction de circulation sur le territoire.

² N° 2016-274.

³ Sur le fondement de l'article 131-30 du code pénal.

⁴ N° 2011-672.

Par ailleurs, la première phrase du neuvième alinéa de l'article L. 561-1 impose à l'étranger assigné à résidence de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie.

Enfin, la troisième phrase de ce même alinéa, qui est issue d'une ordonnance du 5 février 2015⁵ qui a été ratifiée⁶, et qui était la deuxième phrase de l'alinéa avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 mars 2016, qui a inséré une phrase avant elle, prévoit que « l'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire ou administrative du territoire prononcés en tout point du territoire de la République peut, quel que soit l'endroit où il se trouve, être astreint à résider dans des lieux choisis par l'autorité administrative dans l'ensemble du territoire de la République ».

—

M. B..., qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion, est assigné à résidence dans la commune de Saint-Junin en vertu d'un arrêté du 23 septembre 2016 du préfet de la Haute-Vienne, pris sur le fondement des articles L. 523-3 et L. 561-1 du CESEDA. Il a contesté cet arrêté devant le TA de Limoges et soulevé dans ce cadre une QPC dirigée, non contre l'article L. 523-3, qui pose le principe de l'assignation à résidence en cas d'expulsion, mais contre trois dispositions de l'article L. 561-1, qui détermine les conditions d'une telle assignation, dans sa rédaction antérieure à la loi du 7 mars 2016.

1. Il conteste tout d'abord la dernière phrase du huitième alinéa de cet article – qui pose l'exception à la limitation de durée.

Toutefois, dans les motifs et le dispositif d'une décision du 1^{er} décembre dernier (n° 2017-674 QPC), le Conseil constitutionnel a jugé que cette phrase, dans sa rédaction issue de la loi du 7 mars 2016, était conforme à la Constitution, sous deux réserves d'interprétation, et à l'exception du renvoi au 5° de l'article (c'est-à-dire à l'hypothèse d'interdiction judiciaire du territoire), qu'il a déclaré contraire à la Constitution.

Or, nous vous l'avons dit, la disposition antérieure, dont vous avez à connaître aujourd'hui, était identique.

Et vous jugez, d'une part, qu'une déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par une décision du Conseil constitutionnel s'applique également aux dispositions identiques, dans leur substance et dans leur rédaction, qui figuraient auparavant dans un autre texte (v. 16 janvier 2015, Société Métropole Télévision, n° 386031, Rec. p. 1), ce qui vaut *a fortiori* pour les dispositions identiques qui étaient codifiées au même endroit.

D'autre part, vous jugez que lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré une disposition législative conforme à la Constitution, sous réserve, il y a lieu de considérer qu'une version antérieure de la disposition, identique ou même similaire dans sa substance, est également conforme à la Constitution, sous la même réserve (v. 7 juillet 2017, M. et Mme C...,

⁵ Ordonnance n° 2015-124 du 5 février 2015 relative aux conditions d'application outre-mer de l'interdiction administrative du territoire et de l'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

⁶ Par l'article 81 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

n° 410620, à mentionner aux Tables sur ce point ; précédemment 28 septembre 2016, D... c/ Premier Ministre, n° 397231, T. p. 919).

En l'espèce, il en résulte d'abord que la déclaration d'inconstitutionnalité du renvoi au 5° dans sa rédaction résultant de la loi du 7 mars 2016 s'applique également aux mêmes mots dans leur version antérieure à cette loi. Mais ces mots ne sont pas applicables au litige (car M. B... est assigné à résidence du fait d'une mesure d'expulsion, non d'une interdiction judiciaire du territoire).

S'agissant ensuite du reste de la disposition, vous devrez, par application de votre jurisprudence C..., juger qu'il est conforme à la Constitution sous les mêmes réserves que celles énoncées par le Conseil constitutionnel à propos de sa version ultérieure, et en déduire, en l'absence de changement de circonstances, qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la QPC sur ce point.

2. M. B... conteste ensuite la première phrase du neuvième alinéa – qui impose à l'étranger de se présenter « périodiquement » aux services de police ou de gendarmerie. Il soutient que cette disposition méconnaît la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle garantie par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, en ce qu'elle ne limite pas le nombre quotidien de présentations aux services de police ou de gendarmerie. Il ajoute que, combinée avec la possibilité d'imposer à l'étranger de demeurer dans son domicile pendant de longues plages horaires, elle aboutit à une privation de liberté contraire à l'article 66 de la Constitution. Et soutient en dernier lieu qu'elle méconnaît le principe des délits et des peines.

Toutefois, la question, qui porte sur une disposition applicable au litige et non déjà déclarée conforme à la Constitution, n'est pas nouvelle et ne nous paraît pas sérieuse.

En effet, d'une part, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 1^{er} décembre dernier (c'est une des réserves d'interprétation qu'il a énoncées), que, si la mesure d'assignation à résidence est susceptible d'inclure une astreinte à domicile, la plage horaire de cette dernière ne saurait dépasser douze heures par jour.

D'autre part, bien que la première phrase du neuvième alinéa ne le mentionne pas expressément, il nous paraît aller de soi que les obligations complémentaires dont est assortie l'assignation à résidence, et parmi lesquelles figure l'obligation de se présenter régulièrement aux services de police, doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent – c'est-à-dire, ici, selon ce qu'a relevé le Conseil constitutionnel, de garantir une représentation de l'étranger soumis à une mesure d'éloignement du territoire et d'exercer un contrôle sur lui compte tenu de la menace à l'ordre public qu'il représente.

En effet, cette exigence de proportionnalité pèse de manière générale sur les mesures de police. Vous l'avez rappelée spécifiquement, et le Conseil constitutionnel après vous, à propos des assignations à résidence de l'état d'urgence (Section, 11 décembre 2015, M. E..., n° 395009, Rec. p. 438 avec les concl. X. Domino ; Cons. Const., 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC). Et, dans sa décision du 1^{er} décembre dernier, le Conseil a jugé qu'« il appartient à l'autorité administrative de retenir des conditions et des lieux d'assignation à résidence tenant compte, dans la contrainte qu'ils imposent à l'intéressé, du temps passé sous ce régime et des liens familiaux et personnels noués par ce dernier ». Or cette réserve d'interprétation, commune aux deux dispositions de l'article L. 561-1 dont le Conseil était

saisi, nous paraît clairement valoir, plus généralement, pour l'ensemble des dispositions de cet article qui déterminent les conditions d'assignation à résidence.

Il nous semble que vous pouvez, de vous-mêmes, l'affirmer à propos de la première phrase du neuvième alinéa – et énoncer plus globalement, dans la ligne directe de votre jurisprudence, que les obligations de présentation sont soumises au respect du principe de proportionnalité, ce qui implique qu'elles ne doivent pas porter une atteinte non nécessaire à la liberté d'aller et venir. Et ne sauraient donc conduire, même combinées avec l'astreinte à domicile, à une privation de liberté.

Vous pourrez en déduire que ni le grief tiré de la liberté d'aller et venir, ni, compte tenu de ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel, le grief tiré de l'article 66 de la Constitution ne sont de nature à conférer un caractère sérieux à la QPC. Il en va de même du grief tiré de la légalité des délits et des peines, l'assignation à résidence ne pouvant être regardée comme une sanction ayant le caractère d'une punition.

3. Enfin, M. B... conteste la deuxième phrase du neuvième alinéa – qui prévoit la possibilité d'assigner à résidence dans des lieux choisis par l'administration. Mais par la même décision du 1^{er} décembre dernier, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution, sous deux réserves. Certes, le Conseil était saisi de la version de l'article postérieure à la loi du 7 mars 2016. Mais, comme nous vous l'avons dit, cette loi n'a pas modifié la disposition en cause. Vous en déduirez qu'elle a déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel, et donc, aucun changement de circonstance n'étant invoqué, qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la QPC sur ce point.

Et par ces motifs nous concluons à ce que vous refusiez de renvoyer cette QPC au Conseil constitutionnel.